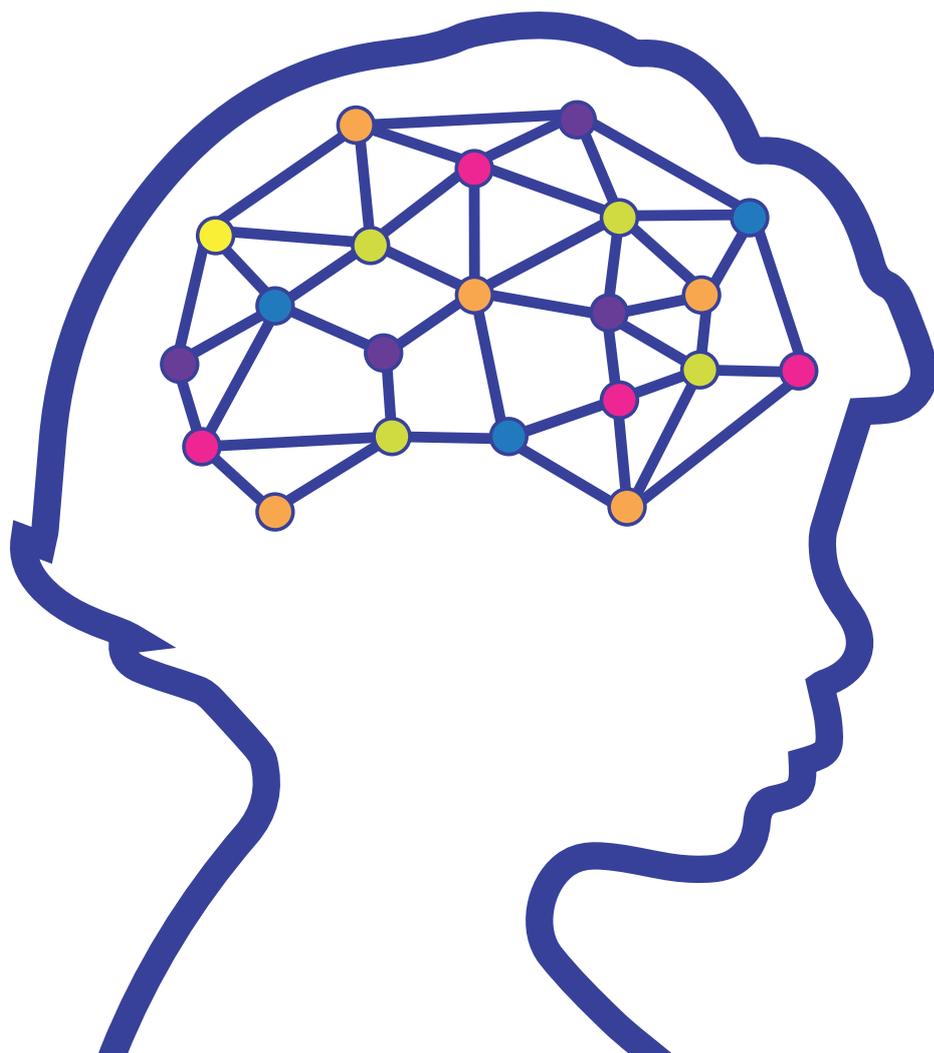




“发展儿童认知资本，促进 社会繁荣进步”高级研讨会

总结报告

2017年5月16日 中国北京





目录

执行摘要	1
简介	3
1. 什么是认知资本，认知资本为什么这么重要?	5
<i>投资案例：认知资本作为知识经济时代实现可持续发展的关键所在</i>	7
2. 认知资本投资的政策工具	8
<i>政策一体化的重要性</i>	8
<i>家庭自报数据诊断工具以及使家庭在政策中占据核心地位</i>	10
<i>认知资本社会保障政策</i>	12
3. 中国儿童认知资本政策	13
<i>中国儿童早期干预措施的经验与挑战</i>	14
4. 政策框架、研究与数据相结合	16
<i>衡量认知资本干预措施的成功与否</i>	16
<i>今后方向：建立认知资本重点关注什么</i>	17
5. 汇总环节：主要结论	18
附录 - 参会者名单	20

执行摘要

投资于儿童、促进儿童认知潜力的充分挖掘，既是一项道义责任，也是一项国际承诺。联合国《儿童权利公约》要求缔约国承诺，“最充分地发展儿童的个性、才智和身心能力”，确保儿童拥有并能获得所需的工具和服务，给他们一个强有力的人生开端，是实现中国关于儿童权利所做承诺的核心所在。

优先考虑认知资本是一个国家所能做出的投资回报率最高的投资项目之一，因而也是一项优胜发展战略。针对儿童早期发展的投资，涉及教育、卫生、营养、儿童保护以及确保大脑发育最优化的有利环境，有着引发连锁反应的效力。它影响着儿童在生活各个方面的技能，可为其在成年之后带来更好的就业前景，为其所在国家的卫生事业作出更大贡献。研究表明，投资于儿童早期发展可促进教育成果和健康成果的改善，并可使成人收入增加 25%。随着世界深入知识经济时代的步伐不断加快，投资于儿童早期发展的重要性及其回报将与日俱增。

认知资本有助于建立一套稳固的一体化政策框架，为多个维度的儿童认知发展投资提供指导。人们认识到，认知发展是不同刺激共同作用的结果，这些刺激影响着复杂的神经连接网络，而神经连接是在生命最初三年的关键时期形成，塑造着儿童和未来成人的学习能力、想象力、人际关系能力以及思考解决问题的能力。认知资本的发展具有多维度和时间敏感特性，需要一套一体化的审慎政策和遍及各部门各维度的干预措施。这些政策包括教育、卫生和营养领域的优质基础服务，以及旨在帮助看护人为儿童提供具有安全性、支持性和启发性的养育环境的干预措施。

认知资本投资取得成功的关键之处在于，能够正确界定儿童及家庭需求的性质与规模。由于在生命最初的几年里，家庭所担负的儿童认知资本发展的责任最为重大，因而设法通过自下而上的方针，将家庭的关切和想法有效整合到政策设计当中，尤为重要。这就需要各个层级开展更好的研究和数据收集工作，就儿童及家庭在不同方面的需求内容、需求层面和需求强度提供全方位的信息反馈。

设计有效的政策框架落实认知资本干预措施同样重要。国际上的成功模式整合了侧重提供综合服务的强大的社会保障体系（包括有条件和无条件的现金转移项目）。

中国政府已迈出了落实高效政策、确保认知资本发展的重要步伐，但仍有一些挑战需要克服。在地区或城区内部以及不同地区或不同城区之间，家庭可获得的生活条件、服务类型和发展机会仍存在巨大差异，这不可避免地导致部分儿童的认知资本比其他同龄人发展得更为充分。由于这样的差异状况存在已久，身处多样化背景的儿童对投资的需求也有着显著差别。这样的不平等现象如不加以解决，将会导致今后更大的差距，从而妨碍国家的社会进步和经济增长。

¹ 《儿童权利公约》（1989年11月20日联合国大会通过）；见联合国《条约汇编》，第1577卷第3页；网页链接：<http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html> [于2017年10月20日登陆]

政府各部门各层级之间的协同一致是中国儿童认知资本发展的又一重要挑战。有效的认知资本干预措施需要实现一体化，这进一步要求不同部门之间要高度协调、共同行动。实现这一高度协调的第一个重要步骤在于，建立清晰明确的政策设计、实施和评估一体化框架，对适当的数据生成和数据传播相关流程与责任做出明确界定。

加大对儿童认知资本的投资并非易事，并对中国在未来取得成功至关重要。这需要作出更大更持久的努力和投资，加大对于儿童大脑发育的认知基础，寻求更有效的办法予以培养，探索最佳方式来确保相关政策和干预措施可公平惠及所有儿童。确保中国取得持续性成功的唯一方式，是落实适当均衡的政策和干预措施，使其在关键时期（儿童早期）惠及所有、特别是最弱势的家庭和儿童。

五大关键行动

1. 促进大脑发育相关的科学研究。
2. 持续巩固改进社会保障体系的伙伴关系，包括现金转移支付项目及一体化服务项目。
3. 充分说明为儿童做出公平投资的重要性。放眼长远，通过做出公平的投资造福今天的儿童，并推动国家的长期发展。
4. 以工具或证据作为辅助，抓住可行的办法，并对长期进展和影响进行监测与评估。
5. 对儿童早期发展的投资有着高达 7:1 的巨额投资回报率。这需要制定全国性儿童早期发展指南，以及在全国范围内扩展这一领域各方参与的伙伴关系，确保每位儿童获得应有的早期发展机遇。

简介

由联合国儿童基金会驻华办事处和中国人民对外友好协会共同主办的“发展儿童认知资本，促进社会繁荣进步”高级研讨会于2017年5月16日在京举行，这是中国首次召开儿童认知资本专题会议。会议期间，联合国儿童基金会在中国科学院心理研究所主办的英文期刊 *Psych Journal* 上同期发表了题为《认知资本对中国儿童可能意味着什么？》² 的同行评审论文。

认知资本是一个涵盖面较广的概念，是指通过学习、感知、交流和创新所掌握的，有助于人、特别是儿童与周围世界开展有意义的互动的一整套认知技能和能力。儿童认知资本能够为儿童在教育、卫生、营养、儿童保护以及确保大脑发育最优化的有利环境等方面，提供稳固的一体化投资框架。

投资于认知资本从许多方面讲都是极其重要的。首先，最为重要的是，在认知资本方面进行有效、高效、公平的投资，能够给儿童一个最好的人生开端，确保他们能获得所需的支持和服务，是实现中国对《儿童权利公约》所作承诺的核心所在。其次，它有着引发连锁反应的效力，包括为儿童在成年之后带来更好的就业前景，继而为其所在国家的卫生事业作出更大的贡献。建立认知资本需要一整套及时的综合干预措施，确保大脑、情感和语言的最佳发展。

会议期间，围绕认知资本这一概念、其对于儿童和广大社会发展的重要性所在，以及家庭、机构和政府应当如何加以培育，展开了深入的发言和专家组讨论。与会嘉宾和专题发言人包括来自政府多个部委和部门的官员、国际学术人士和政策专家，以及联合国儿童基金会的本国和国际工作人员。

与会代表认为，现在投资于儿童认知资本就是投资于未来。尤其对于中国而言，随着人口趋于老龄化，随着我们不断迈向知识经济时代，当前正是投资于中国未来劳动力、投资于其认知全面发展的关键时刻。

会议激发了人们对投资于中国儿童认知资本的兴趣及建设性辩论，就投资于中国儿童认知资本作为继续实现可持续增长的路径，以及作为实现儿童不可剥夺的权利的方式，展开了深入探讨。也为联合国儿童基金会乃至其他国际和国家组织就努力实现这些目标，加强与中国的合作，提供了持久的动力。

本报告对于“发展儿童认知资本，促进社会繁荣进步”高级研讨会进行了梳理总结，便于各部门之间分享学习、共同探讨。报告反映了会议将儿童认知发展与可持续增长视为同一话题的观点。通过对儿童认知资本进行公平投资，我们不仅会造福今天的儿童，也将推进明天的国家进步。



©UNICEF/China/2017/Xia Yong

² Noble, D. J., Martin, K., Qin, L., Britto, P., O'sullivan, M., Popkins, J., Pouwels, R., Scherpbier, R. W. and Flowers, R. (2017), What could cognitive capital mean for China's children?. *Psych J*, 6: 153–160. doi:10.1002/pchj.170

会议议程

时间	主题	发言人
8:30-9:00	签到	
9:00-9:10	会议日程介绍	联合国儿童基金会驻华办事处副代表郑道博士 中国人民对外友好协会美大部吉拥军副主任
9:10-9:20	认知资本与投资于中国儿童	联合国儿童基金会执行主任安东尼·雷克先生
9:20-9:25	欢迎致辞	中国人民对外友好协会会长李小林女士
9:25-9:45	儿童早期发展投入的社会回报的最大化	国际公共政策专家马丁·博特博士
9:45-10:05	儿童早期发展的重要性：来自脑科学的证据	北京师范大学校长董奇教授
10:05-10:45	集体合影 & 茶歇 受邀嘉宾平行会议 1. 媒体互动——安东尼·雷克先生、马丁·博特博士、宋文珍女士 [郑道博士主持] 2. 政策圆桌会议——卡琳·赫尔肖夫女士、花楠女士以及中国政府相关部委（副）司局级领导 [谢若博博士主持]	
10:45-10:50	观看影片 – 联合国儿童基金会亲善大使成龙眼中的认知资本	联合国儿童基金会驻华办事处教育处处长苏丽文博士
10:50-11:05	“建立儿童认知资本”，实现可持续发展	联合国儿童基金会总部儿童早期发展项目主管皮娅·布里托博士
11:05-11:20	多措并举，构建公益普惠的学前教育公共服务体系	中国教育部基础教育司副巡视员姜瑾女士
11:20-11:35	投资儿童发展，促进社会公平	中国发展研究基金会秘书长、副理事长卢迈先生
11:35-12:45	午餐	
12:45-13:15	如何通过社会服务与现金转移支付相结合，促进儿童早期发展并解决不平等问题	经济政策研究所（南非）研究部门主任迈克尔·山姆森博士
13:15-14:00	专题讨论：认知资本与可持续发展	主持人：联合国儿童基金会驻华办事处社会政策处处长季莲女士 专家成员：经济政策研究所（南非）迈克尔·山姆森博士、北京师范大学李实教授、北京师范大学徐月宾教授
14:00-14:15	茶歇	
14:15-14:35	为认知资本做出投入：一项诊断性工具	联合国儿童基金会总部社会融合与社会政策处处长柴菁青博士
14:35-15:45	专题讨论：认知资本的研究重点及证据与政策间的差距	主持人：联合国儿童基金会因诺琴提研究中心主任萨拉·库克博士 专家成员：中国农业大学方向明教授，卫生发展研究中心赵坤教授、中国财政部邸东辉处长
15:45-16:00	会议总结	联合国儿童基金会驻华办事处副代表郑道博士

1. 什么是认知资本， 认知资本为什么这么重要？

“为了可持续发展的明天，必须在今天投资于儿童：投资于儿童健康、投资于儿童保护、投资于儿童教育。而排在首位的，是投资于儿童的大脑。儿童最可宝贵的财富在于大脑。儿童早期发展是实现儿童自身、整个国民、乃至世界人民之潜力的关键所在。

中国的情形是对这一潜力的生动注脚。中国不仅是世界第二大经济体，也是世界排名第二的儿童人口大国：中国拥有 2.7 亿儿童。每个儿童都是实现国家进步的一次机遇……因此，很高兴看到儿童早期发展已被纳入政府的重大优先事项。”

——联合国儿童基金会执行主任安东尼·雷克先生



由联合国儿童基金会工作人员撰写的《认知资本对中国儿童可能意味着什么？》专题论文为背景资料，联合国儿童基金会执行主任安东尼·雷克先生等多位德高望重的主讲嘉宾提出了一系列富有见地的干预措施。

©UNICEF/China/2017/Wu Kaixiang

认知资本是多维度的，涵盖了复杂的神经连接网络，而神经连接塑造着儿童的学习能力、想象力以及思考解决问题的能力。建立这些神经连接需要营养、早期启蒙支持和保护儿童免遭暴力和污染的侵害，尤其是在生命最初的 1000 天里。雷克先生还着重强调，投资于中国儿童需特别注重公平、平等原则，要跨越社会和经济差异，借用分类数据密切关注最需要帮助的儿童。

©UNICEF/China/2017/Xia Yong





中国人民对外友好协会会长李小林女士重申了通过跨文化合作项目投资于中国儿童的重要意义。

©UNICEF/China/2017/Wu Kaixiang

联合国儿童基金会纽约总部儿童早期发展项目高级顾问皮娅·雷蓓罗·布里托博士进一步强调了认知资本的多维度属性。她列举了构成认知资本的三大认知类型：社会认知，即在健康的人际关系环境中建立信任、依恋和友情的能力；智力认知，即解决问题的能力 and 创造力；语言认知，即运用语言获取知识、沟通观点和想法的能力。



©UNICEF/China/2017/Wu Kaixiang



由于大脑发育的很大一部分发生在生命最初三年，早期干预措施对于认知资本的形成尤为关键。北京师范大学校长董奇教授就神经科学领域的相关发现做了发言。

在生命最初的三年里，控制感官、动作发展、控制力、情感、思想和创造力的大脑分区经历着尤为快速的变化过程，对于各种各样的刺激也尤为敏感。大脑在儿童出生到6岁期间迅速发育，随时间推移发育速度有所减缓。到6岁时，占成人脑重的90%已发育完成。这一发现清晰地表明，在生命最初几年投资于大脑发育对儿童一生的发展机遇都有着深刻的影响。

©UNICEF/China/2017/Xia Yong



成龙
联合国儿童基金会亲善大使
Jackie Chan
UNICEF Goodwill Ambassador

“好消息是，我们都可以伸出援手——确保儿童能够获得卫生、营养和保护服务。”

——联合国儿童基金会国际亲善大使成龙在视频讲话中强调，良好的营养和更多的游戏时间是投资于儿童及其大脑发育的重要因素。

©UNICEF/China/2017

这一时期因而称为机遇窗口期，它利于对大脑发育产生积极的影响，从而收获持续一生的广泛且持久的益处。但这同样意味着，这一时期所遭受的负面经历可产生严重以及不可逆转的后果。对受虐儿童进行大脑扫描发现，大脑的情绪中枢杏仁核出现过度激活的现象，而与父母有更多互动的孩子，其主要负责学习和记忆的海马区则发育更为良好。

投资案例：认知资本作为知识经济时代实现可持续增长的关键所在



©UNICEF/China/2017/Wu Kaixiang

投资于儿童的认知资本是一项紧迫的奋斗目标，因为它有助于实现儿童不可剥夺的权利，并能产生高额投资回报，有助于推动未来的经济增长。

其所产生的潜在回报是巨大的。联合国儿童基金会执行主任安东尼·雷克先生指出，儿童早期发展每投入一美元，可获得相当于 7 美元的回报，回报体现在教育和卫生成果的改善、犯罪率降低，以及对社会福利的依赖程度减轻等方面。此外，儿童早期发展相关干预措施还可使成年之后的年收入提高近 25%。

若未能投资于儿童的认知资本，意味着巨大风险。如布里托博士在发言中所说，全球有近 2.5 亿 5 岁以下儿童面临认知发展潜力无法充分发展的风险。这转而将对未来的就业人口产生影响，即如果人口压力（许多国家高龄人口抚养比增加）使得为实现未来可持续增长，生产率增速须超过人口增速，将导致就业人口的生产力下降。

©UNICEF/China/2017/Wu Kaixiang





经济政策研究所 (EPRI) 主任迈克·山姆森博士在讲话中指出，当前，随着全球各国不断步入知识经济时代，认知资本成为经济可持续发展的关键所在。未来就业人口乃至经济体的成功将关键取决于其获取、处理和创造知识信息的能力，这意味着需要沟通协作技能；简言之，其成功将取决于自身的认知资本。

©UNICEF/China/2017/Xia Yong

2. 认知资本投资的政策工具

各国政府和社会各界能够确保每位儿童的认知资本发展最优化成为现实。发言人指出，采取一体化的政策方案，解决儿童福祉的各个方面，实现不同地区干预措施协同作用的最大化非常重要。需要建立综合的政策框架，让研究和数据在政策设计乃至持续改良过程中起到核心作用，对实施进行恰当监测与评估，并将监测和评估结果反馈到政策重新设计的过程当中。

政策一体化的重要性

皮娅·布里托博士表示，只有采取真正一体化的政策方案，才能确保看护人具有相应的能力、资源和时间，在儿童发展的不同阶段为其提供综合的照护和支持。她提议对三类这样的政策方案予以界定：家庭支持和巩固政策方案、代际养育政策方案和早期学习保护政策方案。

家庭支持和巩固政策方案包括帮助看护人获取优质服务、进行技能建设和提供支助。代际养育政策方案涉及针对看护人身心福祉照顾和保护、及其养育能力提升的相关措施。早期学习保护政策方案则将同时为幼儿与看护人提供支持，以创造养育学习环境。

上述政策方案均涵盖不同领域的一系列干预措施，以及各领域之内针对生命早期各个阶段的差异化干预措施。举例来讲，早期学习保护政策方案包括了教育、儿童保护、卫生和营养方面的干预措施，但这些措施的属性会因儿童是新生儿、婴儿、幼儿还是学龄儿童而有所区别。

©UNICEF/China/2017/Xia Yong



布里托博士最后总结指出，要想扩大这些干预措施的规模，不能只限于项目本身，而要转向帮扶家庭及其子女的平台建设。这些平台须包括现金转移项目等已经到位的服务体系和交付工具，也必须融入家访和社区服务体系。

联合国儿童基金会总部社会融合与社会政策处处长柴菁青博士提到，采取有效、高效、公平的干预措施非常重要，而充分理解这些概念同样重要。

投资于儿童的有效性在于将投资花在正确的干预措施上，并且重要的是，要意识到正确的干预措施不仅在预期成效上、也在实施背景上有所差别。孤儿和弱势儿童看护的体制模式在很多地方很是奏效，但在其他地方，以罗马尼亚为例，则更适宜于采取社区模式。



对于认知资本，政府须考虑适当给予资助，并对许多可进行互动的部门政策和部门以外的政策予以协调，以便在提升公平的同时，使之产生最大化的预期成效。

——联合国儿童基金会总部
社会融合与社会政策处
处长柴菁青博士

©UNICEF/China/2017/Xia Yong

高效性不仅意味着一组既定投入产出的最大化，也意味着在不同的优先事项方面进行公共资源配置时，要考虑到一个领域投资的有效性如何关键取决于其他领域获得的投资是否充分。营养不良、受虐待、受歧视或遭排斥的儿童很难在学校表现出色，也就是说，教育成果取决于对于教育以外领域的充分投资。

投资于儿童的公平性意味着把投资放在最需要的地方，确保各处的政策目标得到落实。例如，许多学校都存在欺凌问题，但程度不尽相同，所以考虑公平地投资于儿童就意味着确保所有学校都能获得充足的资源，有效应对这一问题，并营造所有儿童都能充分实现其潜力的环境。

这就需要一体化的政策框架，不仅涵盖不同部门的交叉干预措施，也真正能够体现政策程序、当地具体情况和习俗如何影响儿童政策的有效性、高效性和公平性。

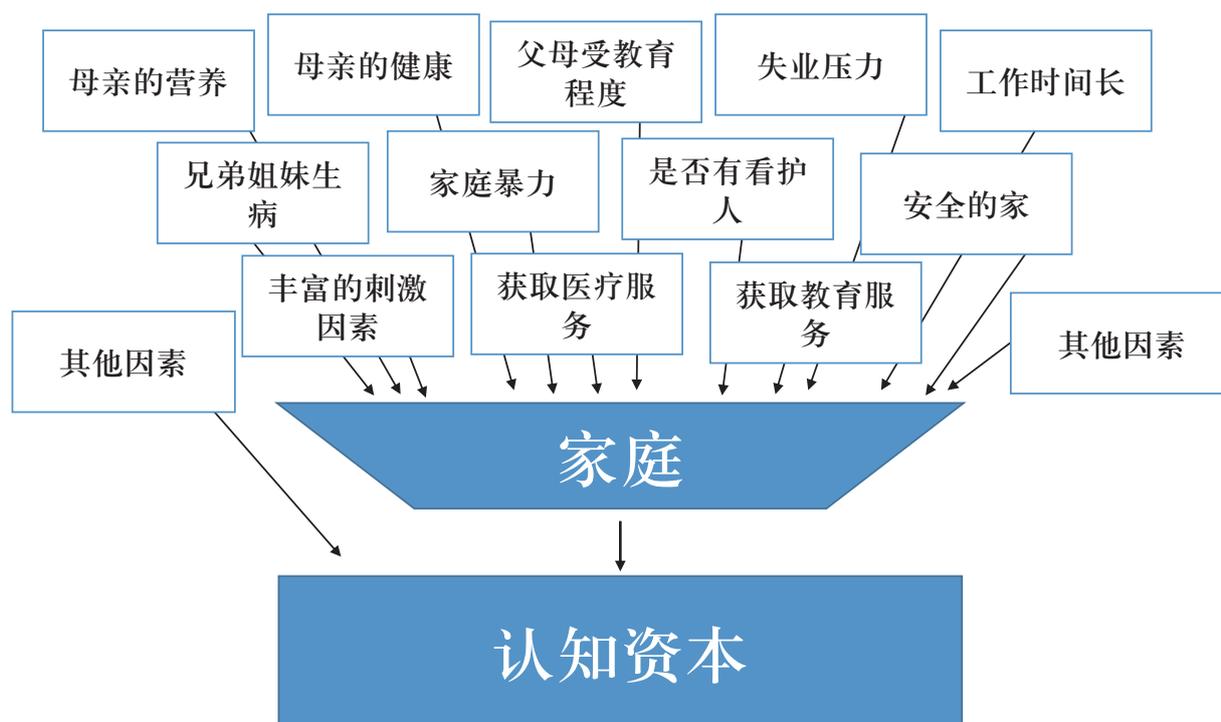
此外，也需要采取系统化的办法来寻求这些投资的融资方式。这方面有多个工具可以使用。例如，通过基线评估来确定不同领域针对儿童的直接和间接投资的数量；通过成本效益分析审核已落实的

干预措施是否可交付预期成果，通过公共支出审查和追踪研究来确定现有支出如何节省开支，以及通过受益归属分析对公平性进行评估。

家庭自报数据诊断工具以及使家庭在政策中占据核心地位

国际公共政策专家马丁·博特博士强调，鉴于家庭在育儿过程中扮演首要角色，要让家庭在儿童认知资本相关政策的设计中占据核心位置。

“假使家庭不存在，也有必要发明家庭”



家庭在儿童发展中发挥着关键作用，因此在投资减贫项目时着眼于家庭，将获得最高的社会回报，这也是培育认知资本的最佳方式。而如果家庭遭受贫困、失业、公共服务低效或无法获得的重负，或面临情感和 / 或环境压力，将难以适当地履行这些职能。

家庭提供看护、教育、情感支持等其他无法衡量的要素，有助于创造利于培养认知资本、利于儿童整体发展的环境。要使得家庭恰当履行这些职责，十分需要国家发挥作用，出台并落实支持认知资本的政策和方案。



要改善家庭的境况、促进儿童福祉，公共政策和服务的设计和和实施就必须真正考虑到家庭的需求和整体情况。

—— 国际公共政策专家
马丁·博特博士

©UNICEF/China/2017/Xia Yong

家庭提供照护、教育、情感支持和其他不可衡量的因素，这些因素有助于创造培养认知资本和儿童全面发展的良好环境。强烈需要国家将支持认知资本纳入相应政策和项目，从而帮助这些家庭扮演好上述角色。

博特博士的讲话提供了自下而上的视角，即：培育儿童认知资本在于培养自我掌控和自我效能意识，这就需要给家庭以投资、赋权以及确信，确信他们能够在自己和孩子在生活中发挥重大作用。他呼吁在政策设计、实施和评估的整个过程中，要增强对于家庭的关注。

博特博士列举了一系列指标，展示如何使用移动技术，以直观、赋权的方式帮助家庭传达关于他们处境的信息，并能有效地为政策设计提供信息。这些工具就贫困和儿童早期发展等概念给出了详细讲解，通过视觉呈现的方式，帮助家庭予以理解并快速地表达他们的想法。

Visual Survey & Life Map

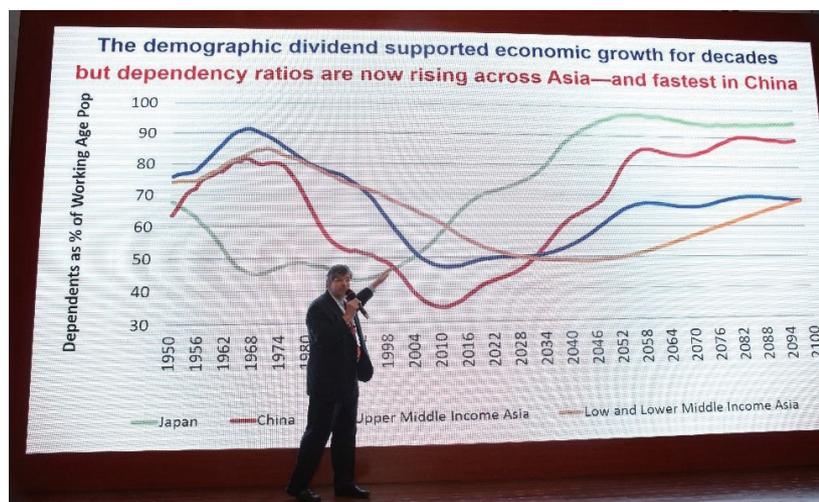


©UNICEF/China/2017/Martin Burt



12. Breast Feeding			
Non-poverty	Poverty	Extreme Poverty	Non-applicable
<p>Infants under 6 months of age are exclusively breastfed (with the exception of oral rehydration solution, vitamins, mineral supplements and medicines)</p> 	<p>Infants under 6 months of age receive mix feeding: combination of breast milk and formula milk</p> 	<p>Infants under 6 months of age did not receive breast milk or receive some type of supplementary (other than milk) food before 6 months</p> 	<p>NA option needs to be included if the child is over 6 months</p>

认知资本社会保障政策



与会专家均同意，要实现有效的儿童认知资本投资，必须制定关于儿童早期发展的一揽子协调一致的干预措施。迈克·山姆森教授认为，落实以有条件现金转移支付项目（CCTs）为核心的一套社会保障框架是交付该政策方案的非常有效的方式。

©UNICEF/China/2017/Xia Yong

有条件现金转移支付项目（CCTs）为有子女的贫困家庭定期转移支付既定数额的资金，要求家庭用以让子女注册入学、定期给孩子体检、进行免疫接种或上述用途并用，并提供利于儿童发展的其他干预措施。换言之，此类项目能够解决家庭在尽力创造条件、促进孩子充分发展方面所面临的需方障碍。

要作为建立认知资本的有效工具，社会保障干预措施还需要解决整个生命周期的需求。有条件现金转移支付项目必须与产前产后护理、儿童早期发展、儿童保护、各级教育、儿童及看护人健康、青春期早期干预措施、改善民生及其他家庭福利服务方面的投资相结合。

—— 山姆森教授

©UNICEF/China/2017/Xia Yong



山姆森教授表示，将社会保障（尤其是现金转移支付）与各部门其他相辅相成的干预措施并用，可形成培育认知资本的非常有效的方式。例如，通过对联合国儿童基金会在四个西部省份的母子健康综合项目（IMCH）、交流促发展（C4D）项目和现金转移支付项目进行评估，发现儿童免疫接种率有所增加、孕产妇死亡率得以下降，孕产妇整体健康得到改善。

如果社会保障在综合规划框架之内，采取协调一致的多部门平衡和生命周期办法，则有望降低脆弱性、促进福祉、实现认知资本回报的最大化，从而推进社会的全面发展和经济的公平持续增长。

3. 中国儿童认知资本政策

该专家组讨论环节探讨了中国认知资本现状及相关公共政策，由联合国儿童基金会驻华办事处社会政策处处长季莲女士主持，参与讨论的专家有迈克·山姆森博士和北京师范大学的李实教授、徐月宾教授。



专家组部分成员认为，社会政策应注重劳动力市场的整合。这样做有两点益处：就业的家长更可能拥有相应的资源，营造利于认知资本发展的良好环境；着眼于为儿童在未来创造良好就业前景的干预措施也往往有利于认知资本的发展。

©UNICEF/China/2017/Xia Yong

整个讨论环节反复提及的一个议题便是如何为社会政策筹措资金，尤其是针对与儿童认知资本关系最为密切的政策。专家组还讨论了扩大转移支付项目的问题，认为其可能会导致对福利的依赖程度增加，因而随时间推移成本也会增加，恐将导致沉重的财政负担，从而可能会削弱竞争力。

迈克·山姆森博士认为，现金转移支付项目两个问题都能解决：既不造成对福利的依赖，且终将带来高出成本的社会经济效益。相关证据表明，受益人不仅不会产生福利依赖，在劳动力市场上反而会比非受益人更为活跃也更成功。现金转移支付项目的益处是多方面的：能够通过需求增加而促进宏观经济形成良性循环、增强社会凝聚力、降低犯罪率、提高生产力等等。

讨论组专家还就如何在前行道路上有效实施利于认知资本的政策展开了讨论。扩大农村地区的服务覆盖率、提高服务质量以缩短成果差距都至关重要。为改善服务和项目质量、缩短地区差距，有必要使用精准、时效性强以及综合性的纵向数据，为健全决策、实施和评估框架提供信息。尽管这样的综合性框架实施运行起来非常困难，但对于使社会保障成为培育认知资本的有力工具而言必不可少。



©UNICEF/China/2017/Xia Yong

为中国儿童培育认知资本的主要障碍之一，在于地区差异、收入差距以及城乡服务质量及可用性之间的差距，这进而导致孕产妇死亡率、儿童死亡率、发展迟缓或教育成果方面更大的差距。

这些差距可通过设计完善、地区上均衡、有充足资金支持的政策予以解决。儿童早期发展和社会服务方面的资金支持在农村和薄弱地区尤其缺乏。讨论组强调了就政策、政策成果及相互作用的设计、监测、分析及评估建立综合性框架的需求。

中国儿童早期干预措施的经验与挑战

教育部基础教育司副巡视员姜瑾女士和中国发展研究基金会秘书长和副主席卢迈先生在讨论时表示，中国政府很早就认识到在不同领域投资儿童早期发展的重要性。



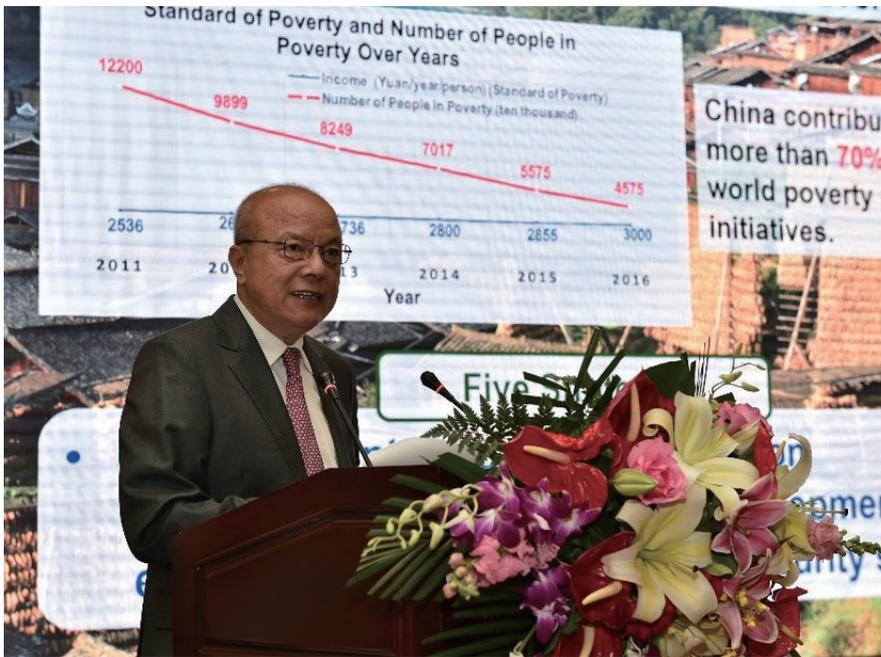
中国就缩小儿童早期教育方面的城乡差距做出了显著的投资。在过去的六年中（自 2011 年起），超过一千万的新生入学，政府投入了超过四千亿人民币，建设了六万所幼儿园。

—— 教育部基础教育司副巡视员姜瑾女士

©UNICEF/China/2017/Xia Yong

姜瑾女士强调了中国在扩大接受儿童早期教育（ECE）的机会方面迄今所取得的显著进展。政府制定了推进儿童早期教育的宏伟计划，采取改进儿童早期护理与教育相关资源配置、实现幼儿园标准化管理和提高教师质量等措施，力求实现为全民提供公共儿童早期教育的目标。各县级行政单位将制定本县的儿童早期教育三年发展计划，为幼儿园建立服务模型和监测框架，全县幼儿园数量也将增至 24 万所，以期实现儿童早期教育全覆盖的目标。

中国儿童早期教育还将面临重要挑战。一方面，儿童早期教育的需求已有显著增长，随着二胎政策的推行，这一需求还将加快增长。另一方面，由于资金投入不足或分布不均，导致各地区之间儿童早期教育发展不均，构成又一重要挑战。要克服这些挑战，需要建立稳固的筹资安排和成本分摊机制，扩大各地区统一资源的覆盖率。此外，还需要创新思维，在提升教育质量的同时，改善儿童早期教育的可负担程度。对劳动分工、资源整合、教师培训和指导体系等重点领域加以改进将是关键所在。



中国面临不公平问题的挑战（2016年基尼指数为0.465），简单的资源再分配无法消除不公平：需要基层参与促进社区和社会的转变，增强凝聚力，并通过更好的规划落实充足、可持续的人力资本投资，尤其是针对回报最高的幼龄阶段的投资。

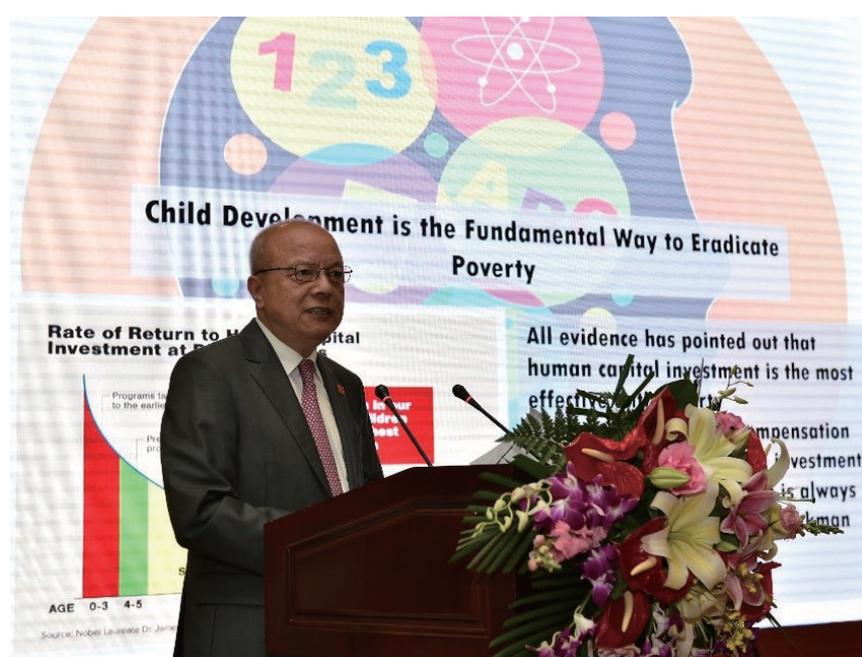
——中国发展研究基金会秘书长和副主席卢迈先生

©UNICEF/China/2017/Wu Kaixiang

卢迈先生强调了中国在运用基层干预措施、投资儿童福祉以解决公平问题方面的经验。

一些基层倡议收效甚好，包括妈妈学校项目，该项目附含一个小型育儿技能现金转移支付项目，涵盖风险管理、教育技能以及母乳喂养的重要性；也包括农村幼儿园项目，该项目支持建立了1100所农村幼儿园，并由志愿者运营。其他实验性项目还包括母乳喂养促进项目、农村小学网络学习项目和孕妇营养补充项目。

卢迈先生补充说，在取得成功之后，这一实验过程将转变为政策。例如，学前营养项目于2007年启动，每位儿童每年投资800元，在降低发育迟缓方面收到了显著成效。随着时间推移，这些政策为儿童取得了更好的成果，继而又减轻了不平等的问题，但这需要对政策及政策制定过程有很好的理解，需要与当地政府展开密切合作，也需要包括国际组织在内的社会各界的广泛支持。



©UNICEF/China/2017/Wu Kaixiang

4. 认知资本政策框架、研究与数据相结合

当前和今后与儿童认知资本最为相关的研究问题这一讨论环节由联合国儿童基金会英诺森提研究中心主任莎拉·库克博士主持，专家组讨论会成员包括方向明教授、赵琨教授、邸东辉先生。

专家组指出，针对儿童的暴力是一个国际上多项研究聚焦的严重问题，但在中国却缺乏文件论述，并呼吁就中国儿童遭受暴力的情况及其对认知资本的影响开展更多研究、收集更多数据。

为确保资源的高效和有效使用，解决家庭的共同需求，需采集关于政府在不同领域的支出、以及不同家庭具体需求的准确数据。

由于缺乏适当的数据，一些关键领域仍相对空白。例如，专家组就威斯康辛大学的研究展开了讨论。这些研究表明，儿童的情感发展、记忆发展、学习能力、人际技巧、情绪控制、犯罪倾向、身心健康以及儿童发展的其他方面，都受到童年时期所受暴力的影响。由于其对卫生系统和社会所造成的负担，针对儿童的暴力还会导致经济成本。然而，有关针对儿童暴力的事件及规模的数据在许多国家仍很缺乏，包括中国。

在另一些情况下，相关研究已开展但未能对政策形成影响。例如，尽管有研究已牢固确立前六个月的纯母乳喂养对于认知资本发展是必不可少的事实，中国及其他地区很多地方的产假还仅只有四个月。

专家组呼吁聚焦以政策为导向的研究和数据，建立稳固的一体化政策框架将其纳入政策制定，并补充说明认知资本能够且应当为这一框架提供信息。他们提议建立研究与政策相结合的政策框架，着重选择投资率最高的干预措施。为此，应当通过明确收入差距，着眼于国内外解决这些差距的干预措施所需的最有力的可用证据，选择投资回报率最高的干预措施予以开展。

衡量认知资本干预措施的成功与否

由于成效需要时间才能显现，在某些情况下，甚至需要几十年之后才能显现出来，且不同领域的成效显现的时期不同，评估与衡量认知资本干预措施的成功与否因而是一项复杂的、多维度的过程。项目不应因短期成效不佳而放弃，而应定期予以评估，间隔时间视干预措施的属性而定。

专家组指出，重要的是要正确选用适合于项目背景的指标对各个项目进行评估，并应在设计阶段完成，干预措施要努力达成什么样的成果必须明确化。例如，要在中国对持续一生的改善成效进行定性衡量，需要一个因地制宜的办法。



©UNICEF/China/2017/Xia Yong

衡量聚焦认知资本的政策的影响需要综合运用多种方案评估方法，从而帮助确定项目是否可以以及如何扩大。对成果变化进行长时间追踪的纵向研究不可或缺，另外还需要针对许多不同干预措施的更大规模的数据和取样数量。

——专家组讨论

今后方向：建立认知资本重点关注什么

专家组强调，需要在社区进行更广泛的投资，营造利于认知资本发展的环境。

专家组建议，鉴于目前许多家庭获取妥善的医疗服务和进行营养保障的资源有限，中国应加倍聚焦提供营养支持和医疗服务，并在低保基础上，为处于生命最初 1000 天的儿童提供基本的整套服务。阶层固化是真正的危机所在：处于贫困或暴力非常普遍的弱势境况中的家庭，最终往往会做出固化其不利处境的选择，也使得悲剧延续到下一代的可能性大大增强，从而妨碍其子女发展认知资本的能力。例如，贫困农村家庭的年轻妈妈可能在生育之后短短几周或几个月内就不得不回到田间长时间劳作，因此难以进行纯母乳喂养，从而为孩子充分实现认知发展带来了障碍。

讨论最后，专家组号召对政策加以改进，确保在预算过程中，为儿童设立最低基础预算，并对投资机制加以改良，为多维度干预措施提供资助，使其更为高效。他们指出，中国政府项目的分散化可能归因于支出权衡。相关部委可以协调确定儿童早期发展和认知资本投资的优先事项，并将事由陈述给财政部申请增加预算拨款。这是儿童早期发展协作可有所助益之处。

讨论会主持人库克博士对该环节的主要论点进行了总结，指出专家组就下述话题展开了讨论：1. 需要增加在中国缺乏文件论述的认知资本相关领域的研究，如针对儿童的暴力；2. 寻求建立试点及项目影响和评估机制的更好方式的重要性；3. 加大力度落实纵向研究、建立纵向数据集，就认知资本干预措施对整个生命周期的影响展开研究；

4. 建立稳固的基于实证的政策框架用以进行项目及试点的设计、融资和实施。



©UNICEF/China/2017/Xia Yong

5. 汇总环节：主要结论



通过公平投资于儿童的认知资本，我们不仅会造福今天的儿童，也将推进明天的国家进步。

——联合国儿童基金会驻华办事处副代表郑道博士

联合国儿童基金会驻华办事处副代表郑道博士作总结发言时表示，会议就认知资本这一概念作为一项帮助实现儿童权利的组织框架展开了全面探讨。开幕环节的主要议题之一便是投资于儿童早期的关键性，因为大脑在前三年的发育速度比生命中其他任何阶段都要快。

©UNICEF/China/2017/Xia Yong

为确保儿童大脑发育的最优化，需要建立始于孕期、贯穿整个生命早期的一体化干预措施政策方案。会议强调了国家级政策制定的重要性，并将家庭的作用提到关键位置，即家庭既是儿童认知资本发展的代理人，也是一体化、基于实证的干预措施的焦点所在。

会议还强调了儿童早期教育的重要性，以及认知资本作为可持续发展基石的重要作用。对儿童早期发展的投资有着高达 7:1 的巨额投资回报率，因此确保每位儿童受益于儿童早期发展并充分实现其认知资本发展，对于阻断贫困的代际传播和国家的强大至关重要。在中国面临可持续发展挑战、努力保持劳动生产率增速超过高龄人口抚养比的当下，这一点尤为重要。

郑道博士表示，会议强调了各利益相关方必须参与其中、推动儿童认知资本成为现实这一工作的重点领域。他指出，其中一项领域便是继续开展关于大脑发育课题的科学对话及相关研究。我们



©UNICEF/China/2017/Xia Yong

需要持续增强对于环境、境况和刺激因素如何影响儿童发展的理解，以便设计出更有效、更高效的干预措施。

另一领域是确保培育认知资本的政策干预措施落实到位。这需要与政府展开协作，通过采用最高效的干预措施交付一体化的干预措施政策方案和基础服务，改进社会保障体系和社会服务。也需要与相关部委进行协作，将儿童公平投资相关事由予以陈述，并与财政部门密切合作使投资成为现实。

郑道博士还指出，整个会议期间一个重复出现的主题便是需要使用分析性工具和高质量的证据对项目 and 干预措施进行持续性监测及评估，以确保在长期范围内实现持续改善及其影响的系统性增强。这需要进行项目及试点的短期监测与评估，也需要建立情景化、大规模的纵深数据，从而对长期成果予以评估。



©UNICEF/China/2017/Xia Yong

附录一 参会者名单

No	姓名	职位 / 职称	工作单位
1	宋文艳	国际联络部副部长	中华全国妇女联合会
2	张颖	国际联络处处长	中华全国妇女联合会
3	苏云	权益处处长	中华全国妇女联合会
4	王乌日汗	权益部官员	中华全国妇女联合会
5	张振威	青少年科技中心副主任	中国科学技术协会
6	王开	项目主管	中国科学技术协会
7	梁红	国际经济贸易司副司长	中华人民共和国商务部
8	谢诚	国际经济贸易司处长	中华人民共和国商务部
9	范海霆	国际经济贸易司项目官员	中华人民共和国商务部
10	柴梅	国际合作司副司长	中华人民共和国民政部
11	罗新	国际合作司处长	中华人民共和国民政部
12	王瑞芳	社会工作司项目官员	中华人民共和国民政部
13	姜瑾	基础教育司副巡视员	中华人民共和国教育部
14	符金陵	社会保障司副司长	中华人民共和国财政部
15	邸东辉	社会保障司法规处处长	中华人民共和国财政部
16	彭福伟	社会发展司副司长	中华人民共和国国家发展和改革委员会
17	龚桢楨	社会发展司综合处处长	中华人民共和国国家发展和改革委员会
18	贺婷	社会发展司综合处主任科员	中华人民共和国国家发展和改革委员会
19	曹彬	妇幼健康服务司副巡视员	中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会
20	王健	副主任 / 副司局级，国家卫计委国际交流与合作中心	中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会
21	王蓓	副部长 / 副处级，国家卫计委国际交流与合作中心	中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会
22	曹颖洁	高级项目主管 / 正科级，国家卫计委国际交流与合作中心	中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会

23	宋文珍	办公室副主任	国务院妇女儿童工作委员会
24	贺连辉	办公室儿童工作处处长	国务院妇女儿童工作委员会
25	李贺	办公室儿童工作处项目官员	国务院妇女儿童工作委员会
26	邹文君	办公室儿童工作处项目官员	国务院妇女儿童工作委员会
27	曾国强	办公室儿童工作处项目官员	国务院妇女儿童工作委员会
28	肖丽	社科文司首席统计师	中华人民共和国国家统计局
29	邸伟	国际合作司多边处处长	中华人民共和国国家统计局
30	查锐仙	国际合作司多边处资深项目官员	中华人民共和国国家统计局
31	陈佳林	法工委社会法室副主任	中华人民共和国全国人民代表大会常委会
32	冉荣	刑一庭法官	中华人民共和国最高人民法院
33	史卫忠	未成年人检察工作办公室副主任	中华人民共和国最高人民检察院
34	葛延风	研究部部长	国务院发展研究中心
35	郝志荣	中国国际发展知识中心项目主任	国务院发展研究中心
36	余宇	副研究员	国务院发展研究中心
37	丁钢强	营养所所长	中国疾病预防控制中心
38	杨振宇	营养所教授	中国疾病预防控制中心
39	霍军生	教授	中国疾病预防控制中心
40	杨琦	妇幼保健中心主任助理、健康教育室主任	中国疾病预防控制中心
41	张悦	妇幼保健中心主任儿保部副主任	中国疾病预防控制中心
42	徐韬	妇幼保健中心主任儿保部副主任	中国疾病预防控制中心
43	徐媛媛	妇幼保健中心项目官员	中国疾病预防控制中心
44	王大军	外资处处长	中国国际扶贫中心
45	苑立新	主任	中国儿童中心
46	杨彩霞	学前教育部部长	中国儿童中心
47	霍雨佳	科研与信息部部长	中国儿童中心
48	朱晓宇	科研与信息部副部长	中国儿童中心

49	蔡耘	副馆长	中央电化教育馆
50	刘精明	教授	清华大学
51	谢淼伊	公益慈善研究院项目助理	清华大学
52	陈育德	教授	北京大学
53	方海	教授	北京大学
54	王晓莉	教授	北京大学
55	郑晓瑛	教授	北京大学
56	哈巍	教授	北京大学
57	王莉	教授	北京大学
58	王海俊	公共卫生学院妇幼卫生系主任	北京大学
59	周虹	公共卫生学院妇幼卫生系副主任	北京大学
60	宋映泉	教授	北京大学
61	马冠生	教授	北京大学
62	董奇	校长	北京师范大学
63	李实	教授	北京师范大学
64	徐月宾	教授	北京师范大学
65	王耘	教授	北京师范大学
66	辛涛	教授	北京师范大学
67	徐珊	中国公益研究院儿童福利研究中心副主任	北京师范大学
68	金璐璐	中国公益研究院儿童福利研究中心项目官员	北京师范大学
69	周兢	教授	华东师范大学
70	黄瑾	教授	华东师范大学
71	侯莉敏	教授	广西师范大学
72	禹东川	教授	东南大学
73	王海英	副教授	南京师范大学

74	方向明	经济学家	中国农业大学
75	张静	教师	中华女子学院
76	和建花	研究员	妇女研究所
77	童小军	少年儿童研究所所长	中国青年政治学院
78	何琳	教授	中国青年政治学院
79	薛在兴	副教授	中国青年政治学院
80	吕利丹	助理教授	中国人民大学
81	汪启富	副研究员	国家开放大学
82	赵琨	卫生政策与技术评估研究室主任	卫生发展研究中心
83	张世琨	常务副会长	妇幼健康研究会
84	Maggie Koong	主席	World OMEP
85	卢迈	秘书长	中国发展研究基金会
86	史丽佳	中国发展研究基金会儿童发展中心项目副主任	中国发展研究基金会
87	廖丽英	副研究员	中国学前教育研究会，北京教育科学研究院
88	王玉英	中国办事处研究员	国际生命科学学会
89	杨月欣	理事长	中国营养协会
90	张美英	主任编辑	未来网
91	王正钰	项目监审	中华红丝带基金
92	管云鹏	对外合作部副主任	中国医药保健品进出口商会
93	张茜	综合事业部部长	白求恩公益基金会
94	徐惠芳	副秘书长	中华少年儿童慈善救助基金会
95	匡莉芳	爱心家园救助中心项目总监	中华少年儿童慈善救助基金会
96	朱一存	项目处长	中国扶贫基金会
97	谢旌	处长	贵州省教育厅
98	刘清华	主席	青岛妇联

99	张建新	主任编辑	中国科学院心理研究所
100	王日出	编辑	中国科学院心理研究所
101	刘宏波	董事长	北京阳光鹿童医院管理有限公司
102	贾莉	副总裁	北大医疗集团控股有限公司
103	许益诚	副总裁	正大光明控股有限公司
104	Sae Ryo Kim	区域合作顾问	联合国人口基金会
105	Kate Taylor	资深工业合作官员	UNOPS 中国办公室
106	Caroline Legros	副国别主任	联合国世界粮食计划署
107	黄群	高级项目官员	国际劳工组织中国蒙古局
108	Martin Burt	国际公共政策专家	巴拉圭基金会
109	Michael Samson	研究部门主任	经济政策研究所
110	李小林	会长	中国人民对外友好协会
111	吉拥军	美洲大洋洲工作部副部长	中国人民对外友好协会
112	邓岚	美洲大洋洲工作部非政府组织处处长	中国人民对外友好协会
113	丁力	美洲大洋洲工作部非政府组织处项目官员	中国人民对外友好协会
114	安东尼·雷克	执行主任	联合国儿童基金会
115	卡琳·赫尔肖夫	区域主任	联合国儿童基金会
116	Pia Britto	儿童早期发展项目高级顾问	联合国儿童基金会
117	Sarah Cook	英诺森提研究中心主任	联合国儿童基金会
118	Jane Lau	香港委员会总干事	联合国儿童基金会
119	柴菁青	社会包容与政策处公共财政与治理处长	联合国儿童基金会
120	Jill Lawler	执行经理	联合国儿童基金会
121	花楠	代表	联合国儿童基金会驻华办事处
122	郑道	副代表	联合国儿童基金会驻华办事处

123	刘可	项目官员	联合国儿童基金会驻华办事处
124	林菲	儿童发展专家	联合国儿童基金会驻华办事处
125	扈成江	预算助理	联合国儿童基金会驻华办事处
126	毛盼	顾问	联合国儿童基金会驻华办事处
127	苏丽文	教育处处长	联合国儿童基金会驻华办事处
128	陈学锋	教育专家	联合国儿童基金会驻华办事处
129	赵颀	教育官员	联合国儿童基金会驻华办事处
130	楼春芳	教育官员	联合国儿童基金会驻华办事处
131	胡文娟	教育官员	联合国儿童基金会驻华办事处
132	陈英	教育官员	联合国儿童基金会驻华办事处
133	陈彤	项目助理	联合国儿童基金会驻华办事处
134	王超	教育官员	联合国儿童基金会驻华办事处
135	李涛	教育官员	联合国儿童基金会驻华办事处
136	臧林	教育官员	联合国儿童基金会驻华办事处
137	秦勤	教育官员	联合国儿童基金会驻华办事处
138	富宁	教育官员	联合国儿童基金会驻华办事处
139	李天行	顾问	联合国儿童基金会驻华办事处
140	郝志明	教育官员	联合国儿童基金会驻华办事处
141	江龙	顾问	联合国儿童基金会驻华办事处
142	谢若博	卫生营养与水环境卫生处处长	联合国儿童基金会驻华办事处
143	马凯丽	卫生官员	联合国儿童基金会驻华办事处
144	常素英	营养专家	联合国儿童基金会驻华办事处
145	张建端	营养官员	联合国儿童基金会驻华办事处
146	黄小娜	卫生专家	联合国儿童基金会驻华办事处
147	杨宇宁	卫生官员	联合国儿童基金会驻华办事处
148	赵春霞	卫生官员	联合国儿童基金会驻华办事处

149	田晓波	卫生官员	联合国儿童基金会驻华办事处
150	张蕾	艾滋病项目官员	联合国儿童基金会驻华办事处
151	王欣	项目助理	联合国儿童基金会驻华办事处
152	杨振波	水环境卫生专家	联合国儿童基金会驻华办事处
153	孙辉	水环境卫生官员	联合国儿童基金会驻华办事处
154	朱徐	卫生官员	联合国儿童基金会驻华办事处
155	彭文儒	儿童保护处处长	联合国儿童基金会驻华办事处
156	陈雪梅	儿童保护专家	联合国儿童基金会驻华办事处
157	许文青	儿童保护专家	联合国儿童基金会驻华办事处
158	周烨	儿童保护官员	联合国儿童基金会驻华办事处
159	苏文颖	儿童保护官员	联合国儿童基金会驻华办事处
160	王晓琳	儿童保护官员	联合国儿童基金会驻华办事处
161	刘鸣	儿童保护官员	联合国儿童基金会驻华办事处
162	洪菲	项目助理	联合国儿童基金会驻华办事处
163	程进	企业合作专家	联合国儿童基金会驻华办事处
164	杨小萌	企业关系专家	联合国儿童基金会驻华办事处
165	郭晓春	企业合作官员	联合国儿童基金会驻华办事处
166	高文隽	筹款助理	联合国儿童基金会驻华办事处
167	田艺	项目助理	联合国儿童基金会驻华办事处
168	潘宏	项目助理	联合国儿童基金会驻华办事处
169	季莲	社会政策处处长	联合国儿童基金会驻华办事处
170	牟岩	经济分析专家	联合国儿童基金会驻华办事处
171	白骏骄	项目官员	联合国儿童基金会驻华办事处
172	周小萌	项目官员	联合国儿童基金会驻华办事处
173	白晓静	项目助理	联合国儿童基金会驻华办事处
174	Melvin Breton	项目官员	联合国儿童基金会驻华办事处

175	宋秀玲	人力助理	联合国儿童基金会驻华办事处
176	聂平	采购助理	联合国儿童基金会驻华办事处
177	金慧	联合国志愿者	联合国儿童基金会驻华办事处
178	何继远	信息技术专家	联合国儿童基金会驻华办事处
179	王宇	信息技术助理	联合国儿童基金会驻华办事处
180	梁慧俊	财政助理	联合国儿童基金会驻华办事处
181	李育红	项目助理	联合国儿童基金会驻华办事处
182	于秀凤	项目助理	联合国儿童基金会驻华办事处
183	Madeline Eisner	资深顾问	联合国儿童基金会驻华办事处
184	刘莉	新闻专家	联合国儿童基金会驻华办事处
185	杨静婕	新闻官员	联合国儿童基金会驻华办事处
186	陈乐乐	新闻助理	联合国儿童基金会驻华办事处
187	甘甜	计划监测评估处处长	联合国儿童基金会驻华办事处
188	阎芳	监测评估专家	联合国儿童基金会驻华办事处
189	褚尧竹	项目官员	联合国儿童基金会驻华办事处
190	李颖	项目助理	联合国儿童基金会驻华办事处
191	何晓华	行政官员	联合国儿童基金会驻华办事处
192	翟雯雯	行政助理	联合国儿童基金会驻华办事处
193	黄齐亮	研究助理	联合国儿童基金会驻华办事处
194	李冷旎	研究助理	联合国儿童基金会驻华办事处
195	郑娜	研究助理	联合国儿童基金会驻华办事处
196	李建芳	研究助理	联合国儿童基金会驻华办事处

